

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

Señor (a).

**JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
JUDICIAL (REPARTO) DE FACATATIVA CUNDINAMARCA**

E. S. D.

Asunto: SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACUERDO 013 DEL 01 DE DICIEMBRE DE 2020.

Demandante: JORGE ENRIQUE VARGAS HERRERA.

Demandados: MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CUNDINAMARCA –
CONCEJO MUNICIPAL DE SAN FRANCISCO CUNDINAMARCA.

Honorable Juez (a)

JORGE ENRIQUE VARGAS HERRERA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 375.647 expedida en el Municipio de San Francisco Cundinamarca, actuando en calidad de actor en la demanda de nulidad simple que he presentado ante su despacho en contra del Municipio de San Francisco Cundinamarca y en contra de su Concejo municipal, procedo en escrito aparte, tal como lo precisé en el capítulo séptimo de la demanda, a solicitar medida cautelar consistente en la suspensión del acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 , “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021.” expedido por el Concejo Municipal de San Francisco Cundinamarca, sancionado por el Alcalde Municipal el día 02 de diciembre de 2020 y publicado en la cartelera municipal el mismo día.

De conformidad con lo establecido en los artículos 229, 230 Y 231 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, en relación con la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia y que su procedencia estará sujeta al análisis que realice el operador judicial con el fin de verificar la violación de las disposiciones invocadas en la demanda, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Así entonces, conforme a los dispuesto por los artículos 229, 230 y 231 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, en esta oportunidad me permito solicitar señor (a) juez **SE DECRETE COMO MEDIDA CAUTELAR, LA SUSPENSIÓN DEL ACUERDO NO 013 del 01 de diciembre de 2020** emanado por el concejo municipal de San francisco, “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021.”

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

La presente solicitud de suspensión se eleva con fundamento en los siguientes cargos:

A. De la confrontación del acto acusado con el artículo 14 del decreto 586 de 1996 surge una notoria contrariedad en la medida que en el capítulo de gastos de inversión contenido en el artículo 2 del acuerdo, no se realizó la desagregación a programas y subprogramas.

De conformidad con el artículo 352 superior, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, ejecución y aprobación de los presupuestos de la nación **y de las entidades territoriales**; de otra parte el estatuto orgánico del presupuesto decreto 111 de 1996, compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto y estas leyes, la 38 de 1989, la 179 de 1994 y la 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, fueron reglamentadas por el Decreto 586 de 1996 en desarrollo de la facultad conferida al gobierno nacional por el artículo 11 del decreto 111 de 1996. Lo anterior se expone con el fin de precisar que el decreto 586 de 1996, es plenamente aplicable a las entidades del orden territorial.

La disposición que estimo en este cargo como violada establece:

Decreto 586 de 1996.

Artículo 14. *El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas.*

Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas.

A continuación, procedo a transcribir el artículo segundo del acuerdo acusado que contiene lo referente a los gastos de inversión en aras de demostrar que los mismos no fueron clasificados en programas y subprogramas:

ARTICULO SEGUNDO: *Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General del Municipio de San Francisco durante la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31° de diciembre del 2021 la suma de **DIEZ MIL CIEN MILLONES DE***

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE
Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

PESOS (\$10.100.000.000,00) MONEDA CORRIENTE, según el siguiente detalle:

RUBRO	DETALLE	PRESUPUESTO 2021
2	TOTAL GASTOS	10,100,000,000
21	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	2,589,341,900
211	CONCEJO	149,293,174
2111	GASTOS DE PERSONAL	140,940,259
2112	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	8,352,915
212	PERSONERIA	131,670,450
2121	GASTOS DE PERSONAL	118,970,450
2122	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	12,700,000
213	ADMINISTRACION CENTRAL	2,308,378,276
2131	GASTOS DE PERSONAL	1,426,500,000
2132	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	323,500,000
2133	GASTOS POR TRIBUTOS, MULTAS, SANCIONES E INTERESES DE MORA	3,000,000
2134	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	555,000,000
2135	OTRAS TRANSFERENCIAS	378,276
22	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	900,000,000
23	GASTOS DE INVERSION	6,610,658,100
2301	Sector: EDUCACION	295,101,000
2302	Sector: SALUD	4,056,600,000
2303	Sector: AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO	429,500,000
2304	Sector: DEPORTE Y RECREACION	96,000,000

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE
Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

2305	Sector: CULTURA	86,000,100
2306	Sector: SECTOR SERVICIOS PUBLICOS DIFERENTES A ACUEDUCTO ALCANTARILLADO Y ASEO	20,000,000
2307	Sector: VIVIENDA	25,002,000
2308	Sector: AGROPECUARIO	225,000,000
2309	Sector: TRANSPORTE	110,000,000
2310	Sector: AMBIENTAL	52,150,000
2312	Sector: PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	151,000,000
2313	Sector: PROMOCIÓN AL DESARROLLO	25,000,000
2314	Sector: GRUPOS VULNERABLES	195,101,000
2315	Sector: EQUIPAMIENTO	95,002,000
2316	Sector: DESARROLLO COMUNITARIO	10,000,000
2317	Sector: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	468,000,000
2318	Sector: DEFENSA Y SEGURIDAD	271,202,000

Como se puede apreciar a partir del rubro numero 23 donde se encuentra consignado el capítulo referente a gastos de inversión, las autoridades presupuestales (concejo y alcalde) en la apropiación de gastos de inversión contenida en el artículo segundo del acto acusado, solo se limitaron a indicar de manera global los sectores en que irían a destinar los recursos respectivos, pero omitieron clasificar los sectores en programas y subprogramas tal como lo exige el artículo 14 del decreto 586 de 1996 y omitieron además, la determinación de los recursos que servirían como fuente de estos gastos de inversión.

Debe precisarse, que en el artículo segundo del acuerdo 013 de 2020, no se realizó la desagregación de los gastos de inversión en programas y subprogramas, tampoco en el articulado del acto acusado, se expresó taxativamente que algún anexo formaría parte integral del presupuesto adoptado mediante el acuerdo 013 de 2020 y por ende tendría fuerza vinculante.

Un caso de plena identidad ocurrió en el municipio de Almeida, en el cual el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 29 de mayo de 2019, tuvo la oportunidad de pronunciarse:

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE
Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

Bajo el anterior supuesto, es evidente que el cargo propuesto por el Departamento de Boyacá tiene vocación de prosperidad, en atención a que dicha disposición en su artículo segundo, se limitó a señalar los sectores en los cuales se prevé ejecutar el gasto (calidad, Alimentación escolar, agua potable, cultura), sin embargo, carece dicho acápite normativo de la clasificación y determinación clara y expresa de los "programas" y "subprogramas" en los que se dividirán los gastos provenientes del Sistema General de Participaciones- SGP- del presupuesto aprobado, desconociendo y pasando por alto de contera el mandato legal previsto en el artículo 14 del Decreto 568 y el artículo 345 Superior, razón suficiente para que la Sala declare su invalidez en forma total

Así las cosas, cuando en el presupuesto no se realiza la desagregación de los gastos de inversión en “programas y subprogramas”, claramente se está contrariando el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, siendo inadmisibile que la desagregación se encuentre en anexos, cuando en el articulado del acto no se exprese taxativamente, que este forme parte integral del acuerdo.

B. Porque se crearon rubros sin establecer de manera clara y precisa los recursos que han de servir para su apertura, contrariando evidentemente lo dispuesto en el artículo 81 del decreto 111 de 1996.

Establece la disposición legal violada:

ARTICULO 81. *Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67).*

En el artículo 1 del acuerdo acusado, se fijó el presupuesto de rentas estableciendo algunos rubros con un guion (-) tal como se puede observar en la siguiente transcripción:

1	INGRESOS	VALOR PRESUPUESTO 2021
1	TOTAL INGRESOS VIGENCIA 2021	10,100,000,000

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE
Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

1.1	Ingresos Corrientes	10,083,495,900
1.1.1	Ingresos tributarios	2,748,838,900
1.1.1.1	Impuestos directos	1,346,838,900
1.1.1.1.200	Impuesto Predial Unificado	1,346,838,900
1.1.1.2	Impuestos indirectos	1,402,000,000
1.1.1.2.201	Impuesto de industria y comercio	357,000,000
1.1.2	Ingresos no tributarios	7,334,657,000
1.1.2.2	Tasas y derechos administrativos	22,500,000
1.1.2.3.1	Multas y sanciones	-
1.1.2.3.1.11	Sanciones tributarias	40,000,000
1.1.2.6.1.1	Aportes de la nación	-
1.1.2.6.1.2	De otras unidades de gobierno	-
1.1.2.6.1.3	Sistema General de Participaciones	4,760,000,000
1.1.2.6.1.3.1	SGP - Participación – educación	262,000,000
1.1.2.6.1.3.2	SGP - Participación para salud	1,699,000,000
1.1.2.6.1.3.3	SGP - Participación para propósito general	2,214,000,000
1.1.2.6.1.3.4	SGP - Asignaciones especiales	33,000,000
1.1.2.6.1.4	Sistema General de Regalías	-
1.1.2.6.1.5	Participaciones en ingresos tributarios y no tributarios	2,150,000
1.1.2.6.1.6	Compensaciones de ingresos tributarios y no tributarios	-
1.1.2.6.2	Derechos a favor del Estado	-
1.1.2.6.3	Financiamiento del Sistema de Seguridad Social Integral	2,357,000,000
1.1.2.6.3.1.1	Financiamiento del régimen Subsidiado en Salud	2,357,000,000
1.1.2.6.4	Sentencias y conciliaciones	-
1.1.2.6.5	Transferencias para derechos pensionales	-
1.1.2.6.7	Recursos de Terceros	-
1.1.2.7	Participación y derechos por monopolio	-
1.2	Recursos de capital	16,504,100
1.2.1	Transferencias de capital	-
1.2.2	Disposición de activos	-
1.2.3	Excedentes financieros	-
1.2.4	Dividendos y utilidades por otras inversiones de capital	-
1.2.6	Rendimientos financieros	16,502,100

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE
Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

1.2.6.2.2	Rendimientos financieros de otros depósitos	16,502,100
1.2.7	Recursos de crédito externo	-
1.2.8	Recursos de crédito interno	-
1.2.9	Recuperación de cartera – préstamos	-
1.2.10	Recursos del balance	-
1.2.12	Retiros FONPET	2,000

De la simple confrontación del artículo primero del acuerdo, con lo dispuesto por el artículo 81 del decreto 111 de 1996 surge una evidente contrariedad, en la medida que de 39 rubros que se crearon en el presupuesto de rentas vigencia 2021, en 18 rubros no se estableció de manera clara y precisa cual sería la base para su apertura, sencillamente en la casilla del valor correspondiente se consignó un guion (-).

En efecto, el artículo 81 del decreto 111 de 1996, resulta bastante claro al indicar (para el caso de las entidades territoriales), que en el acuerdo que disponga la creación de un rubro presupuestal, se debe establecer de manera clara y precisa los recursos que han de servir de base para su apertura. Además, las cifras que se establezcan en el presupuesto de ingresos y gastos deben corresponder a la realidad y estar orientadas a cumplir con los proyectos que se plantean en el mismo, lo cual no puede ocasionarse cuando se crean rubros sin establecer el valor que sirve de base para su apertura, o estableciendo bases irrisorias como ocurrió en el ítem 1.2.12 relacionado a los retiros FONPET, los cuales fueron estimados en DOS MIL PESOS (\$ 2.000).

C. Porque de la confrontación del acto acusado con los artículos 8, 13 y 36 del decreto 111 de 1996, surge una notoria contrariedad en la medida que el presupuesto contenido en el acuerdo No. 013 de 2020, no guarda concordancia con el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Establece el artículo 13 del decreto 111 de 1996:

ARTICULO 13. PLANIFICACIÓN. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38/89, artículo 9o. Ley 179/94, artículo [5o.](#)).

Por su parte el artículo 8 del decreto 111 de 1996 establece:

ARTICULO 8o. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas.

El acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020, no guarda concordancia con el Plan Operativo Anual de Inversiones en adelante

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

POAI, en los 33 artículos que integran el acuerdo no se hizo alusión alguna a este instrumento de planificación que forma parte del sistema presupuestal y que tiene por objeto determinar los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal.

Este instrumento también se encuentra establecido en el artículo 36 del decreto 111 de 1996 que en el aparte final del inciso primero establece que **“en el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno nacional”**.

La contrariedad del acto con el artículo 8, 13 y 36 del decreto 111 de 1996 surge de la sola confrontación, dado el siguiente análisis: a) en las apropiaciones del presupuesto de gastos de inversión contenido en el artículo 2 del acuerdo, no se indicaron los proyectos establecidos en el POAI tal como lo establece el artículo 36; b) el presupuesto adoptado mediante acuerdo No. 013 de 2020, no guarda ninguna relación con el POAI, basta con revisar los 33 artículos para concluir, que frente a este instrumento de planificación no se hizo alusión alguna.

D. Porque el Acuerdo No. 013 de 2020 fue expedido irregularmente al no ser acompañado una exposición de motivos como lo exige el inciso segundo del artículo 72 de la ley 136 de 1994.

Establece el inciso segundo del artículo 72 de la ley 136 de 1994:

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

En cuanto a la exigencia del inciso segundo del artículo 76 de la ley 136/94, el consejo de estado en sentencia que profirió dentro del expediente No. 018630 de 2014, precisó:

PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL - **Se debe acompañar de una exposición de motivos, so pena de que sea anulable por expedición irregular** / EXPOSICION DE MOTIVOS EN PROYECTO DE ACUERDO MUNICIPAL - No es un mero requisito de forma, sino uno fundamental, porque garantiza el principio de publicidad / EXPOSICION DE MOTIVOS EN PROYECTO DE ACUERDO

MUNICIPAL - **Para que cumpla el requisito de publicidad debe constar por escrito y publicarse junto con el proyecto en la gaceta oficial del concejo** / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD - También rige para las actuaciones de la administración municipal

“Para la Sala, cuando el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 dispone que el proyecto de acuerdo municipal debe ir acompañado de la exposición de motivos, debe inferirse que tanto el proyecto como la exposición

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE

Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

deben ser presentados por escrito y publicados en la gaceta oficial del concejo, para entender satisfecho el principio de publicidad, que también rige para las actuaciones de las administraciones municipales”.

De acuerdo a la jurisprudencia citada del consejo de estado y en la cual fundamento el presente cargo, la motivación del proyecto de acuerdo, en realidad, no constituye un mero requisito de forma. Es un requisito fundamental en la medida que garantiza el principio de publicidad y el principio democrático pues permite que los miembros del concejo municipal conozcan, de antemano a los debates, las razones que motivan la iniciativa del burgomaestre.

Ahora bien, El día 29 de octubre de 2020, fecha en que fue radicado el proyecto de acuerdo, la secretaria del concejo municipal CLARA INÉS PINZÓN de forma concomitante remitió el proyecto de acuerdo y su anexo en Excel a la totalidad de los concejales a través de mensaje de datos enviado a los correos electrónicos de cada miembro de la corporación. En el correo enviado, la secretaria del concejo expresó:

“Buenas tardes Concejales

El día de hoy fue radicado el proyecto de acuerdo Presupuesto Municipio de San Francisco Cundinamarca, Vigencia 2021”

Junto con este mensaje, la secretaria de la corporación envió dos (02) documentos, un pdf de 26 folios que contenía el proyecto de acuerdo y un Excel de 6 folios que contenía a) descripción de glosario, b) superávit primario, c) capacidad de endeudamiento, y d) plan financiero. Ninguno de los dos documentos que remitió la secretaria del concejo a través de correo electrónico, contenía la exposición de motivos del proyecto, lo que además de trasgredir notoriamente el artículo 72 de la ley 136 de 1994, no permitió que los miembros del concejo municipal conocieran, de antemano a los debates, las razones que motivaban la iniciativa del señor alcalde.

Para demostrar este cargo, allego las certificaciones de los concejales RIGOBERTO GONZALEZ del partido Conservador, DANILO SALAMANCA TRIANA del partido minoritario de la U, y del concejal JORGE INFANTE BERMUDEZ del partido Conservador, quienes, en respuesta a petición del suscrito, certificaron el día y el medio a través del cual les fue enviado el proyecto y a su vez certificaron y allegaron los documentos que les fueron remitidos y se pronunciaron respecto a la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, certificando que el proyecto que les fue remitido no estaba acompañado de exposición de motivos (valga la redundancia).

Por lo anterior y mientras se resuelve la nulidad aquí planteada, solicito que sea suspendido el Acuerdo No. 010 del 23 de septiembre de 2020, “POR “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL

MEDIDA CAUTELAR EN DEMANDA DE NULIDAD SIMPLE
Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 Proferido por el Concejo Municipal de
San Francisco Cundinamarca

31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021.”

MEDIOS PROBATORIOS

Téngase como tales los anexados a la demanda en especial los siguientes:

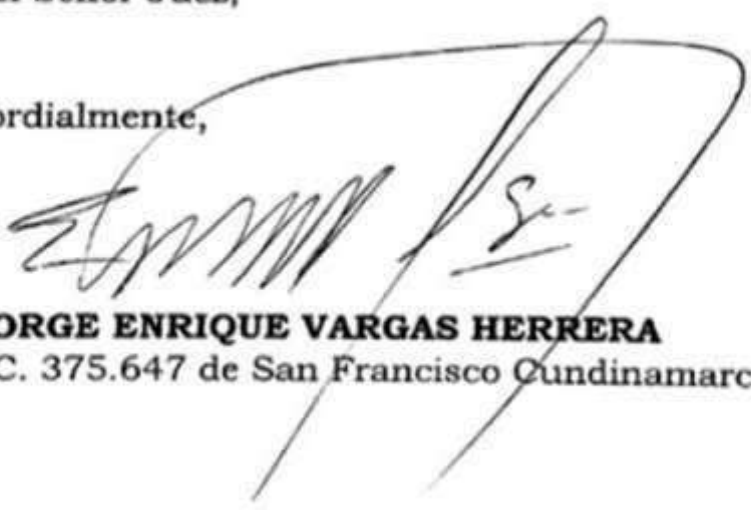
- a) Proyecto de Acuerdo “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021” radicado el 29 de octubre de 2020.
- b) Certificación emitida por el Concejal RIGOBERTO GONZALEZ BARRIGA junto con sus anexos.
- c) Certificación emitida por el Concejal DANILO SALAMANCA TRIANA junto con sus anexos.
- d) Certificación emitida por el Concejal JORGE INFANTE BERMUDEZ junto con sus anexos.
- e) Acuerdo No. 013 del 01 de diciembre de 2020 “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y EL ACUERDO DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021.”

NOTIFICACIONES

Las enunciadas en la demanda.

Del Señor Juez,

Cordialmente,


JORGE ENRIQUE VARGAS HERRERA
C.C. 375.647 de San Francisco Cundinamarca